

Sammendrag

Organiseringen av luftfarten i en europeisk virkelighet

TØI rapport 1869/2022
Forfatter: Inga Margrete Ydersbond
Oslo 2022 67 sider

I denne rapporten analyserer vi hvordan norsk luftfart er organisert i dag og drøfter hvordan sektoren kan organiseres annerledes innenfor EØS-regelverket. Den finner at atypiske ansettelsesformer blant piloter og kabinansatte, som er blitt muliggjort etter innføringen av et felles luftfartsmarked innenfor EØS, virker å være et økende problem i Europa. Dette legger videre press på lønns- og arbeidsforhold i bransjen, og virker også å påvirke sikkerheten. Derfor trenger bransjen bedre reguleringer og bedre kontroll på nasjonalt, nordisk og EU-nivå. I rapporten foreslår vi en rekke tiltak. Disse inkluderer å: a) endre krav til offentlige anskaffelser, b) implementere referanseindeks eller allmenngjøring av tariffen, c) samarbeide med andre nordiske land om å forbedre forholdene for de ansatte og bedriftene i luftfarten, d) stille sterkere krav i anbudene til FOT-rutene, e) styrke tilsynsmyndigheten og kunnskapen, f) forbedre det norske lovverket for de ansatte i luftfarten, og g) arbeide for ulike tiltak på EU-nivå.

Luftfarten i Europa er blitt liberalisert/åpnet for konkurranse som følge av implementeringen av EUs tre luftfartspakker i 1986, 1990 og 1992. EØS-området er et felles luftfartsområde der mye av reguleringen er harmonisert. Det skal være lik markedsadgang for ulike aktører basert i området uavhengig av landbakgrunn. Norge er gjennom EØS-avtalen tilknyttet dette luftfartsmarkedet. Siden liberaliseringen/markedsåpningen har det vært sterk vekst i luftfarten i Europa og også globalt. Flere ruter tilbys, mer gods fraktes og flere personer har inntil Covid-19 pandemien flydd enn noen gang tidligere. Det er mye større konkurranse mellom tilbyderne av ulike tjenester knyttet til luftfarten. Flybillettene er blitt billigere blant annet som følge av den økte konkurransen og at det er blitt etablert en rekke lavprisflyselskaper.

Vi ser imidlertid at denne konkurransen ikke bare er sunn. Organiseringen av virksomhetene og verdikjedene påvirker de berørte ansattes lønns- og arbeidsvilkår. Etableringen av et felles luftfartsmarked mellom EØS-landene har åpnet for nye måter å organisere virksomhetene på. Den harde priskonkurransen i luftfarten bidrar til å sette de ansatte i europeisk luftfarts lønns- og arbeidsvilkår under press. Det ser nå ut til at det foregår et kappløp mot bunnen («race to the bottom») i Europa, der arbeidstakerne i luftfarten utsettes for stadig sterkere press på sine lønns- og arbeidsvilkår, seriøsiteten utfordres, selskaper splittes opp på nye måter, og arbeidstakerne er i gradvis mindre grad direkte ansatte i selskapene de arbeider for.

Dette gjelder også flyselskapene som regnes som norske og deres ansatte, blant annet fordi retten til å etablere ruter mellom land og innen land innenfor EØS-området kan gjøre at lavprisselskaper kan komme og ta markedsandeler. At de gjør det, er en av hensiktene ved et felles marked. Det er imidlertid også flere tegn som tyder på at flyselskaper i EØS-området gjennom «regelverksshopping» på tvers av landegrensener legger press på andre selskaper for å gjøre det samme, slik at de ikke skal tape i konkurransen om kundene.

Derfor er det relevant å undersøke hvilke lønns- og arbeidsvilkår ansatte i norsk luftfart har i dag, og hva slags tiltak som kan iverksettes for å sikre at de har anstendige lønns- og arbeidsvilkår for å «tette hull» i lovgivningen i Norge, dersom det skulle vise seg at lønns- og arbeidsvilkår også her skulle være under et utilbørlig press. Denne rapporten undersøker følgende spørsmål:

- 1) Hvordan ble luftfarten i Norge per 2021 organisert?
- 2) Hvordan ser luftfarten i Norge ut med tanke på de ansattes lønns- og arbeidsvilkår?
- 3) Hva er ønskede og eventuelle uønskede resultater av dagens reguleringer av bedriftene i luftfarten for de ansatte og bedriftene i norsk luftfart? Hvilke eventuelle uønskede konsekvenser har ulike tolkninger av dagens regelverk?
- 4) Hvordan er luftfarten i andre land, for eksempel Frankrike organisert?
- 5) Hvordan er luftfarten organisert sammenliknet med vei- og sjøtransporten?
- 6) Hvilke muligheter har myndighetene for å redusere disse eventuelle uønskede konsekvensene innenfor rammen av EØS-avtalen?

Rapporten dokumenterer hvordan luftfarten i Norge organiseres og reguleres. Analysene er basert på både foreliggende forskning og utredninger og egne data samlet inn gjennom blant annet intervjuer. Yrkesgruppene som først og fremst blir studert er pilotene og de kabinansatte. Rapporten setter søkelys på kommersiell passasjertransport med passasjerfly. Det er aktuelt å gjøre grundige analyser og nye studier av en rekke spørsmål som tas opp i denne rapporten.

De aller fleste arbeidstakerne i luftfarten, rundt 80 %, har direkte ansettelse både i Norge og i Europa. Imidlertid virker det å være en negativ trend i luftfarten der stadig flere er uten direkte ansettelse, spesielt ansatte fra Øst-Europa. Atypiske ansettelser påvirker sikkerheten i lufta negativt og setter sikkerhetskulturen i lufta under press. Samtidig gir det også de ansatte i luftfarten utfordrende vilkår juridisk. Videre bidrar atypiske ansettelser til å skape konkurranse mellom flyselskapene på ulike vilkår.

Dataene viser også at pilotene, selv om de har tapt i lønnsvekst i forhold til en gjennomsnittlig industriarbeider de siste to tiårene, fortsatt i gjennomsnitt har svært solid lønn og er en av de stillingskategoriene som tjener aller mest. De kabinansatte har derimot gått fra å være en forholdsvis godt lønnet yrkesgruppe til å bli lavt lønnet. At mange kabinansatte arbeider deltid gjør ikke situasjonen deres enklere. Både piloter og kabinansatte opplever krevende turnuser og virker å ha mye helseplager sammenliknet med andre yrkesgrupper. Stillingene i luften kan gå utover familielivet. Mange i lufta har i spørreundersøkelser svart at de har dårlig forhold til sin arbeidsgiver.

Til sist foreslår vi ulike reguleringer av selskapsstrukturene i luftfarten som kan bedre forholdene for dem som arbeider der, for bedriftene og skape en sunnere konkurranse:

1) Endre krav generelt til offentlige anskaffelser, blant annet ikke å tillate samarbeid mellom ulike selskaper om å vinne offentlige anbud. Videre er det aktuelt å innføre en Oslomodell/Norgesmodell for offentlige anbud.

2) Implementere enten referanseindeks eller allmenngjøring av tariffer i luftfarten, eventuelt få på plass en landsomfattende tariffavtale mellom hovedorganisasjonene for pilotene og de kabinansatte og NHO Luftfart.

3) Samarbeide med nordiske land om å forbedre arbeidsforholdene både i Norden og i Europa. Her er forslagene:

- a. Luftfartstilsynene benytter felles metoder for å avdekke og gjøre noe med usosiale forhold i luftfarten.
- b. At de nordiske landene deler data i større grad enn før.
- c. At de nordiske landene arbeider sammen for en felles lovforståelse og -anvendelse som beskytter den skandinaviske/nordiske modellen i arbeidslivet.
- d. At alle nordiske land implementerer Oslo/Norges-modellen for å sikre seriøsitet i arbeidslivet i offentlige anskaffelser.
- e. At flere land allmenngjør tariffen. Det er ikke allmenngjorte tariffen i luftfarten i Sverige og i Danmark i dag (Bergsli, 2015).
- f. At det blir kollektiv søksmålsrett i alle nordiske land slik at fagforeningene kan reise sak ved ulovlig innleie (Birkelund, 2021; Regjeringen, 2021).
- g. Svanemerking av flyselskaper basert på hvorvidt flyselskapene etterlever en rekke miljømessige og sosiale krav.

4) Stille sterkere krav i anbudene til FOT-rutene. Dette gjelder ikke bare miljø, men også:

- a. Lønns- og arbeidsvilkår i henhold til en allmenngjort tariffavtale eller en referanseindeks.
- b. Krav om at anbudsvinnere av FOT-ruter etablerer en lokal base.
- c. Krav om at minst én ansatt på hver flygning snakker norsk.
- d. Maksimal arbeidstid på 10 timer i døgnet.

5) Styrke tilsynsmyndigheten og kunnskapen til Luftfartstilsynet

Luftfartstilsynet kan trenge mer ressurser for å sikre oppfølgingen av lønns- og arbeidsvilkår i luftfarten og sikre at alle arbeidstakere på «norske» innenriksruter får arbeids- og HMS-tilsyn. Luftfartstilsynene i EØS-området kan samarbeide mer. Å etablere et norsk nasjonalt senter for luftfartsforskning for å bidra til å «tette kunnskapshullene» er en mulighet.

6) Forbedre det norske lovverket for de ansatte i luftfarten

Begrepene hjemmebase og operasjonell base bør defineres i norsk lovverk. Det norske lovverket bør sannsynligvis kreve at flyselskap som tilbyr transport stabilt/regelmessig innad i Norge og mellom Norge og utlandet etablerer baser i Norge. De som arbeider stabilt i Norge for selskaper som er her over ett år bør ha tilgang til norske rettigheter, lønn og plikter, og være underlagt norsk lov. Staten bør forebygge atypiske ansettelsessituasjoner. En strategi er å etablere klare nasjonale regler for å forby uriktig/falsk bruk av selvstendig næringsdrivende og lage definisjon av selvstendig næringsdrivende i norsk lovverk. Fougner-utvalgets anbefalinger er relevante i denne sammenhengen. De anbefaler blant annet at ansattes rett på å få tilbake sine egne stillinger styrkes. Fougnerutvalget anbefaler blant annet at det innføres en regel der ansatte under nedbemanning vil få fortrinnsrett når det utlyses ledige stillinger i det samme konsernet.

7) Ulike tiltak på europeisk nivå

- a. Arbeide for en skjerping av arbeidstidsbegrensningene i EØS-regelverket, slik at maksimal tillat daglig arbeidstid reduseres fra 14 til for eksempel 10 timer, i likhet med i USA.
- b. Fortsette å arbeide mot sosial dumping i luftfarten.
- c. På EU-nivå er det også relevant å arbeide med å følge systematisk med på nye problemstillinger og utviklingstrekk i en bransje der selskapene stadig finner nye måter å organisere seg på.